

# Das Ende der multinationalen UN-Eingreiftruppe (SHIRBRIG)

## Hintergründe, Lehren und Konsequenzen

Joachim A. Koops

**Mit der endgültigen Auflösung der Multinationalen Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft (SHIRBRIG) am 30. Juni 2009 haben die Vereinten Nationen ein vielseitiges und einzigartiges Instrument der Friedenssicherung verloren. Der folgende Beitrag zeigt die Erfolge und Misserfolge der Brigade auf, beleuchtet die Hintergründe ihrer Auflösung und analysiert die Konsequenzen für die Zukunft von UN-geführten Friedenseinsätzen.**

Das Ende der Multinationalen Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft (Multinational Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations – SHIRBRIG) hat – wie auch das Wirken der Brigade selbst – wenig politisches Interesse sowie geringe öffentliche Aufmerksamkeit erfahren. Selbst in wissenschaftlichen Kreisen wurde der Organisation erstaunlich selten Beachtung geschenkt<sup>1</sup> – zu Unrecht. Trotz zahlreicher Probleme und Beschränkungen, die im Folgenden näher beleuchtet werden, hat die SHIRBRIG in kürzester Zeit einen bedeutenden Beitrag zur langfristigen Stabilisierung krisengeschüttelter Regionen – insbesondere in Afrika – geleistet.

In den Jahren 2000 bis 2009 war die Brigade nicht nur maßgeblich an der Planung und Durchführung zahlreicher UN-Friedensoperationen beteiligt, sondern sie nahm auch eine Schlüsselrolle in der langfristigen Unterstützung der Afrikanischen Union (African Union – AU) beim Aufbau ihrer eigenen multinationalen Eingreiftruppen ein. Für die Staats- und Regierungschefs sowie Verteidigungsminister der AU wurde die SHIRBRIG ab dem Jahr 2003 explizit als Modell und Partner ausgewählt, um das ambitionierte Ziel Afrikanischer Eingreiftruppen hoher Bereitschaft (African Standby Force – ASF) so schnell wie möglich zu erreichen. Auf diese Weise diente die SHIRBRIG als hochausgebildeter UN-Truppensteller und neutraler AU-Mentor. Sie war der bisher erfolgreichste Versuch, dem Ideal einer ›UN-Armee‹ nahe zu kommen. Dennoch dürfen die Erfolge nicht von den zahlreichen institutionellen, strukturellen und politischen Problemen ablenken, die letztlich zum Scheitern des multinationalen Experiments führten. Um ähnliche Fehler in Zukunft und bei der Umsetzung möglicher anderer Alternativen zu vermeiden, ist eine umfassende Analyse der Erfolge und Misserfolge der Brigade unabdingbar.

## Der lange Weg zur SHIRBRIG

Versuche, eine ständige, multinationale Armee für die internationale Friedenssicherung aufzubauen, wurden bereits vor der Gründung der Vereinten Nationen unternommen. Nachdem erste, wenn auch wenig rühmliche Erfahrungen mit der multinationalen Zusammenarbeit bereits im Jahr 1900 während des Boxeraufstands in China gemacht wurden, gab es im Jahr 1911 ernsthafte Vorschläge für die Formierung internationaler Marine- und Bodentruppen von Seiten der Amerikaner. Diese Idee wurde von den Franzosen verstärkt in den Verhandlungen des Versailler Friedensvertrags aufgegriffen.<sup>2</sup> Es waren jedoch vor allem die zahlreichen Initiativen des Völkerbunds in den Jahren 1919 bis 1935, die als erste wegweisende Schritte auf dem langen Weg zu einer internationalen Armee unter Führung einer internationalen Organisation gewertet werden können. Denn zur Absicherung der für die im Versailler Vertrag vorgesehenen Volksentscheide über die zahlreichen Grenzdispute während der territorialen Neuordnung nach dem Ersten Weltkrieg wurde auch der Einsatz internationaler Schutztruppen erwogen. Tatsächlich sicherte zum Beispiel im September 1934 eine 3300 Mann starke Truppe von Briten, Italienern, Niederländern und Schweden erfolgreich die Abstimmung über das Saargebiet.<sup>3</sup> Lehren aus diesen Aktivitäten flossen mehr oder minder direkt in die Überlegungen zur Einrichtung einer militärischen Komponente der Vereinten Nationen ein.<sup>4</sup> Artikel 43, 45 und 47 der UN-Charta, die ständige militärische Kooperationsmechanismen samt Generalstabsausschuss unter der politischen Führung des Sicherheitsrats als Kern des



**Prof. Dr. Joachim A. Koops**, geb. 1981, lehrt Europäische und Internationale Politik am Vesalius College der Freien Universität Brüssel (VUB). Von Januar bis Juli 2009 war er der ›Lessons Learned Advisor‹ des Stabschefs und Kommandeurs von SHIRBRIG.

<sup>1</sup> Als Ausnahmen sind hierbei die Studien von H. Peter Langille und Kollegen zu beachten, etwa H. Peter Langille, *Conflict Prevention: Options for Rapid Deployment and UN Standing Forces*, *International Peacekeeping*, 7. Jg., 1/2000, S. 219–253, sowie H. Peter Langille/Tania Keefe, *The Future of Peacekeeping: An Experts' Discussion to Contribute to the Dialogue on Foreign Policy*, Report, University of British Columbia, Vancouver, 21.3.2003.

<sup>2</sup> Vgl. Michael C. Pugh, *An International Police Force: Lord Davies and the British Debate in the 1930s*, *International Relations*, 9. Jg., 1988, S. 335.

<sup>3</sup> Vgl. F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, Band II, London 1952, S. 592f.

<sup>4</sup> Siehe etwa das Dokument der Generalversammlung ›Precedents Concerning the Creation of an International Force‹, das explizit auf die Erfahrungen des Völkerbunds eingeht, UN Doc. A/AC.21/W.18 v. 22.1.1948.

## Vorläufer und Initiativen zur Schaffung einer ›UN-Armee‹

Jahr	Art der Initiative
1900	Multinationale Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Österreich, Russland und den Vereinigten Staaten während des Boxeraufstands in China.
1920/21	Der Völkerbund organisiert und begleitet Abstimmungen durch zivile Beobachterkommissionen und militärische Sicherungstruppen, unter anderem in Schleswig, Allenstein, Marienwerder, Klagenfurt und Oberschlesien.
1935	Der Völkerbund entsendet eine 3300 Mann starke Truppe zur Sicherung der Abstimmung über das Saargebiet. Großbritannien und Italien sind die beiden größten Truppensteller, unterstützt von Schweden und den Niederlanden.
1944	Erste Vorschläge für die Schaffung einer UN-Armee während der Konferenz von Dumbarton Oaks.
1945	Artikel 43, 45, und 47 der UN-Charta sehen ständige militärische Kooperationsmechanismen samt Generalstabsausschuss vor.
1948	Das UN-Sekretariat und die Kommission für Palästina der UN-Generalversammlung veröffentlichen eine Machbarkeitsstudie für eine internationale UN-Armee, beruhend auf den Erfahrungen des Völkerbunds mit multinationalen Sicherungstruppen.
1951/52	UN-Generalsekretär Trygve Lie initiiert Vorschläge zur Schaffung einer ›United Nations Guard Force‹, ›UN Legion‹ und ›UN Volunteer Reserve‹.
1965	Im Zuge der ersten Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen (UN Emergency Force – UNEF I), deren Stationierung als Geburtsstunde der klassischen Friedenssicherung angesehen werden kann, lehnt der Sicherheitsrat abermals Pläne für eine ›ständige Friedenstruppe‹ ab.
1964	Kanada organisiert unter Führung seines Premierministers Lester B. Pearson die ›Ottawa-Konferenz‹, auf der 23 Staaten gemeinsam über die Zukunft einer ständigen schnellen Eingreiftruppe beraten. Konkrete Ergebnisse bleiben aus.
1964	Großbritannien erwägt und verwirft die Aufstellung eines ›Commonwealth Battalions‹ für die Vereinten Nationen.
1970	Die UN-Generalversammlung ruft den Sicherheitsrat zur Wiederaufnahme von Verhandlungen zur Umsetzung von Artikel 43 der UN-Charta auf.
1974	Elf Staaten (Brasilien, Dänemark, Finnland, Iran, Irland, Italien, Kanada, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen und Schweden) erwägen einen Teil ihrer Truppen für UN-Friedenssicherungseinsätze ›vorzumerken‹.
1992	UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali plädiert in seiner ›Agenda für den Frieden‹, Artikel 43 wiederzubeleben und so genannte Truppen zur Friedensdurchsetzung einzurichten.
1994	Im Nachgang zum Völkermord in Ruanda erstellt die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze des UN-Sekretariats (DPKO) das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen. Die Niederlande schlagen eine ständige schnelle Eingreifbrigade vor.
1995	Boutros-Ghalis ›Ergänzung zur Agenda für den Frieden‹ unterstützt die Idee einer ständigen Eingreiftruppe. Kanada forciert die Idee eines ›schnell verlegbaren Hauptquartiers‹. Kanada und die Niederlande gründen FORD; Dänemark schlägt die Gründung der SHIRBRIG vor.
1996–2009	Die SHIRBRIG wird 1996 gegründet und einsatzfähig im Jahr 2000. Zwischen 2001 und 2009 nimmt sie an sechs Friedenssicherungseinsätzen teil. Von 2003 bis 2009 unterstützt sie die Afrikanische Union beim Aufbau eigener regionaler Eingreiftruppen.
	Die SHIRBRIG wird am 1. Juni 2009 aufgelöst.

Quelle: Darstellung des Autors

UN-Friedenssicherungssystem vorsahen, stellten sich jedoch als Totgeburt und als eine der ersten Opfer des Kalten Krieges heraus. Trotz des anfänglichen Enthusiasmus, vor allem seitens der Franzosen und Amerikaner, verhinderte das wachsende Misstrauen zwischen den USA und der Sowjetunion jegliche Übereinkunft und konkrete Umsetzung. Seither wurden mehr als ein Dutzend Versuche unternommen, dem Ziel einer ständigen, multinationalen UN-Armee näherzukommen (siehe Tabelle).

Letztlich bedurfte es 60 Jahre und des mehrfachen Scheiterns der Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft nach dem Ende des Kalten Krieges in Somalia, Srebrenica und vor allem Ruanda, um die Idee einer schnellen UN-Eingreiftruppe wiederzubeleben und mit Nachdruck endlich in die Tat umzusetzen. Vor allem jene Nationen, die in erster Linie bei den misslungenen UN-Einsätzen in den neunziger Jahren mit ihren Truppen an vorderster Stelle standen – Kanada in Ruanda sowie die Dänen und insbesondere die macht- und tatlosen Niederländer in Srebrenica – führten die Diskussionen durch konkrete Vorschläge an.<sup>5</sup> Unter der Führung der damaligen niederländischen und kanadischen Außenminister schloss sich eine Gruppe von 26 Staaten zusammen, darunter auch Deutschland, die grundsätzlich als ›Freunde des schnellen Einsatzes‹ (Friends of Rapid Deployment – FORD) die Stärkung der schnellen Eingreifkapazitäten der Vereinten Nationen begrüßten und unterstützten.<sup>6</sup>

## Die Gründung von SHIRBRIG

Mitte 1996 setzte sich der damalige dänische Verteidigungsminister Hans Haekkerup mit dem Plan der Schaffung einer multinationalen schnellen Eingreiftruppe mit ständigem Hauptquartier durch. In enger Absprache mit der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) unterzeichneten sechs der 26 FORD-Staaten sowie Österreich am 15. Dezember 1996 die Vereinbarungen über die Gründung einer ›Multinationalen Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft‹ (SHIRBRIG) und setzten damit den dänischen Plan in die Tat um. Die Gründerstaaten Dänemark, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen und Schweden verpflichteten sich, hoch qualifizierte Truppen zur schnellen Verlegung der Brigade anteilig zur Verfügung zu stellen sowie gemeinsame Ausbildungsstandards zu entwickeln. Im Ernstfall sollte somit gewährleistet sein, dass in weniger als 15 Tagen eine gut ausgerüstete und kohärente 5000 Mann starke Truppe den Vereinten Nationen für wirksamere Friedenseinsätze in Konfliktzonen weltweit zur Verfügung stehen würde. Die Zahl 5000 wurde hierbei nicht zufällig gewählt – waren es doch damals der Kommandeur der UN-Mission

in Ruanda und nach ihm unabhängige Experten, die behaupteten, dass eine Truppe von 5000 schnell einsetzbaren und hoch qualifizierten Soldaten ausgereicht hätte, um den Völkermord in Ruanda zu verhindern.<sup>7</sup>

Das Besondere an der SHIRBRIG war jedoch die Vereinbarung, ein ständiges multinationales Hauptquartier in der Nähe von Kopenhagen einzurichten, das für die kontinuierliche Überwachung von Krisen, Planung von Einsätzen und Entwicklung von Ausbildungsstandards zuständig war. Dieses ›Planungselement‹, von bis zu 20 Offizieren der Mitgliedstaaten geleitet (samt Kommandeur und Stabschef), sollte später auch eine wichtige Rolle beim Aufbau der Afrikanischen Regionalbrigaden spielen (siehe unten).

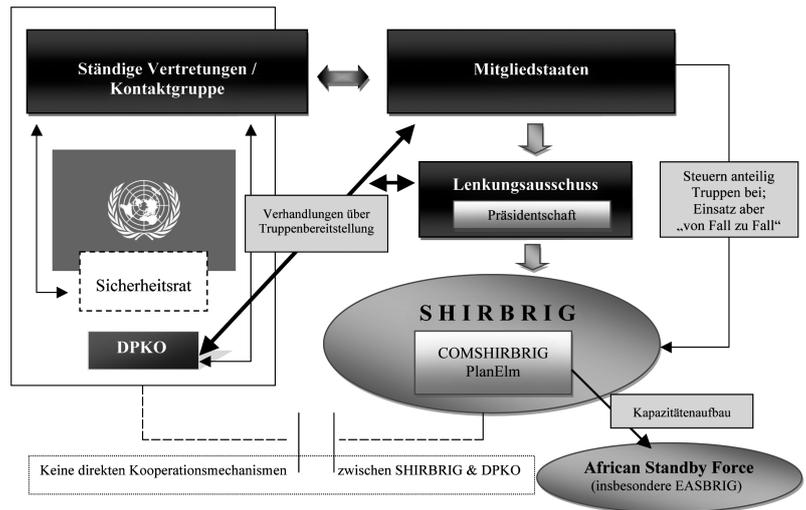
Die Eröffnung und Einweihung des Hauptquartiers im September 1997 durch den damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan und die offizielle Erklärung zur Einsatzbereitschaft der SHIRBRIG am 13. Januar 2000 stellten in der Tat einen Meilenstein in der Geschichte der Vereinten Nationen und für deren Friedenssicherungsarchitektur dar. Wie Annan betonte: »Ich bin fest davon überzeugt, dass die SHIRBRIG ein Arrangement mit Modellcharakter ist. Sie wird letztlich das Instrument für schnelles und koordiniertes Handeln zur Verfügung stellen, das wir alle als eine Voraussetzung für erfolgreiche Friedenssicherung ansehen.«<sup>8</sup>

## Anfängliche Schwachstellen

Trotz allen Enthusiasmus waren bereits zu Beginn deutliche Schwachstellen erkennbar.

1. Auch wenn nach 60 erfolglosen Jahren schon die bloße Einrichtung einer UN-Brigade als Erfolg gewertet werden kann, so blieb nicht verborgen, dass von den 26 FORD-Staaten weniger als ein Fünftel sich konkret zur Gründung und Unterstützung der Brigade durchringen konnten. Zwar gelang es der Organisation, während der nächsten zehn Jahre ihre Zahl von sieben auf 23 Mitglieder und Beobachter zu erhöhen,<sup>9</sup> dennoch wurden die Anfangsjahre von einem nur allzu bekannten Phänomen begleitet: Beim Thema Friedenssicherung bestand nach wie vor ein tiefer Graben zwischen allgemeinen, offiziellen Absichtserklärungen auf der einen Seite und tatsächlicher Unterstützung und konkreten Beiträgen auf der anderen. Auch Deutschland hielt lediglich an Absichtserklärungen und rhetorischer Unterstützung fest.

2. Obwohl die SHIRBRIG der bisher größte Schritt auf dem Weg zur Schaffung eines hochentwickelten Friedenssicherungsinstruments war, das ausschließlich für UN-Einsätze vorgesehen war, handelte es sich bei dem Arrangement keineswegs um eine ›UN-Armee‹ im eigentlichen Sinne. Zwar versprachen die Mitgliedstaaten, bestimmte Truppenteile für eine SHIRBRIG-Verwendung bereitzuhalten und auszubilden, doch behielten sie sich ausdrücklich vor, über



Quelle: Darstellung des Autors

tatsächliche Einsätze von Fall zu Fall zu entscheiden. Damit wurde aus Sicht der Vereinten Nationen, insbesondere des DPKO, das Kernproblem der Organisation von Friedenssicherungseinsätzen noch immer nicht gelöst: die Gewährleistung von Planungssicher-

<sup>5</sup> In kurzer Abfolge schlugen die niederländischen, kanadischen und dänischen Außenministerien Alternativen zur Einrichtung schneller Eingreiftruppen vor. Während die Niederländer in ihrer Studie ›A UN Rapid Deployment Brigade: A Preliminary Study‹ vom April 1995 den radikalen Ansatz einer ständigen UN-Armee vertraten, war der kanadische Ansatz eher moderat: Der Hauptgedanke hinter der Studie ›Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations‹ vom September 1995 war die Schaffung eines »schnell verlegbaren Hauptquartiers«, das als Fundament für den schnellen Aufbau einer UN-Mission genutzt werden könne – eine Idee, die die SHIRBRIG zehn Jahre später aufgreifen sollte (siehe unten).

<sup>6</sup> Neben Deutschland und den drei Vorreiter-Staaten Dänemark, Kanada und die Niederlande gehörten diesem Freundeskreis an: Argentinien, Australien, Ägypten, Bangladesch, Brasilien, Chile, Finnland, Indonesien, Irland, Jamaika, Japan, Jordanien, die Republik Korea, Malaysia, Neuseeland, Nicaragua, Norwegen, Polen, Sambia, Schweden, Senegal und die Ukraine.

<sup>7</sup> Siehe die Aufzeichnungen des damaligen Kommandeurs der UN-Mission in Ruanda, Romeo Dallaire, Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda, London 2004, S. 547.

<sup>8</sup> Siehe UN Press Release SG/SM/6312-PKO/60 v. 2.9.1997, <http://www.un.org/News/Press/docs/1997/19970902.SGSM6312.html> (Übersetzung durch Autor).

<sup>9</sup> Zu den Mitgliedstaaten gehörten im Jahr 2009 neben den bereits erwähnten sieben Gründungsmitgliedern auch Irland, Italien, Finnland, Litauen, Rumänien, Slowenien, Spanien und das zeitweise suspendierte Argentinien. Zu den Beobachtern und möglichen künftigen Mitgliedern gehörten Ägypten, Chile, Jordanien, Kroatien, Lettland, Senegal sowie die Tschechische Republik. Somit war im Grunde die Ausgangslage für eine erfolgreiche globale Erweiterung der Mitgliederbasis geschaffen.

heit. Selbst bei diesem neuen Instrument waren der Generalsekretär und das DPKO auf den Willen der einzelnen Mitgliedstaaten angewiesen.

3. Die SHIRBRIG war nicht dem DPKO unterstellt. Der komplizierte institutionelle Aufbau (siehe Grafik S. 17), der keinen direkten Kooperations- und Koordinierungsmechanismus zwischen den SHIRBRIG-Offizieren im Planungselement auf der einen Seite und den Planern im DPKO auf der anderen Seite vorsah, sollte vor allem sicherstellen, dass die Staaten jederzeit die Kontrolle über alle Prozesse behielten.

4. Der Zusammenschluss von ausschließlich westlichen Staaten gewährleistete zwar das Ziel, eine kohärente und hochqualifizierte UN-Brigade zu formieren, hatte aber zur Folge, dass Entwicklungsländer die SHIRBRIG als diskriminierende und polarisierende Aushebelung des universellen Charakters der Vereinten Nationen kritisierten. Interne Berichte unterstreichen, wie sehr vor allem die Länder der Bewegung der Blockfreien von Beginn an forderten, dass die SHIRBRIG nicht offiziell ›Vereinte Nationen‹ im Namen tragen dürfe.<sup>10</sup> Dass es hierbei weniger um die Namensgebung und den universellen Charakter der Vereinten Nationen ging, sondern eher um klare Machtinteressen, um Einfluss und um den seit längerer Zeit bestehenden unerschwelligen Konflikt zwischen den traditionell großen UN-Truppenstellern auf der einen Seite und den westlichen Staaten auf der anderen Seite, war ein offenes Geheimnis.

5. Des Weiteren sollte die Dominanz westlicher, insbesondere europäischer Staaten für die SHIRBRIG auf andere Weise zum Problem werden: Afghanistan, Irak und der Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) stellten die Mitgliedstaaten zunehmend vor ein Ressourcenproblem. Die mangelnde Koordinierung zwischen der NATO, der Europäischen Union und der SHIRBRIG wurde vor allem Letzterer zum Verhängnis.

Auch wenn diese strukturellen, institutionellen und politischen Schwächen bereits die Schwierigkeiten der SHIRBRIG erahnen ließen, die schließlich auch zu ihrem Scheitern führten, so ist es umso bemerkenswerter, dass die Organisation dennoch während ihres neunjährigen Wirkens entscheidende und weitreichende Erfolge auf dem Gebiet der Friedenssicherung und bei der Unterstützung der AU vorzuweisen hat.

## Erfolge

Alain Le Roy, der gegenwärtige Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze, brachte es in seiner schriftlichen Stellungnahme zu einer offiziellen ›Lessons Learned‹-Befragung vom März 2009 auf den Punkt: »Was die SHIRBRIG gemacht hat, hat sie gut gemacht«.<sup>11</sup> Erfolge lassen sich in zwei Kerngebieten ausmachen: Beteiligung an und Unterstützung von UN- und regionalen Friedenseinsätzen sowie eine intensive Partnerschaft mit der Afrikanischen Union

im Rahmen des Programms für den Aufbau der Kapazitäten der ASF.

## Beteiligung an und Unterstützung von Friedenseinsätzen

Zwischen 2000 und 2009 trug die SHIRBRIG zu insgesamt sechs UN-Einsätzen bei: von Juni 2000 bis November 2001 zur Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE), zwischen Februar und März 2003 zur Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI), von September bis November 2003 in Liberia (UNMIL) und von Juli 2004 bis Februar 2005 zur Vorausmission der Vereinten Nationen in Sudan (UNAMIS) sowie zu ihrer Folgemission (UNMIS). Von 2008 bis zum Frühjahr 2009 stellte SHIRBRIG darüber hinaus einen Verbindungsoffizier zur Verbesserung der Koordinierung zwischen den Vereinten Nationen und der Europäischen Union für deren Missionen in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik. Somit beteiligte sich die SHIRBRIG an der Hälfte aller Missionen, die die Vereinten Nationen in diesem Zeitraum auf dem afrikanischen Kontinent durchgeführt haben. Jedoch unterschieden sich die Art und Weise der Beiträge in diesen sechs Missionen deutlich.

### Die UNMEE als erster Lackmustest

Die UNMEE war die erste und zugleich größte und herausforderndste Mission für die SHIRBRIG. Im Juni 2000 vermittelte die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) ein Waffenstillstandsabkommen zwischen Eritrea und Äthiopien, welches einen zwei Jahre währenden Krieg um ein strittiges Grenzgebiet beendete. Eine Friedensmission der Vereinten Nationen sollte die Pufferzone zwischen den beiden Staaten überwachen und dafür sorgen, dass das Abkommen eingehalten wurde. Die SHIRBRIG reagierte auf die Anfrage des DPKO innerhalb von 60 Tagen mit der Entsendung von rund 1300 Soldaten, errichtete und stellte das Hauptquartier sowie den Kommandeur für die UNMEE (der damalige SHIRBRIG-Kommandeur Patrick Cammaert leitete auch nach dem Abzug der SHIRBRIG im Juni 2001 die Mission als UNMEE-Kommandeur weiter). Diese erste Mission wurde von den meisten Beteiligten und Beobachtern als beachtlicher Erfolg gewertet.<sup>12</sup> Auch der Bericht Le Roys und des DPKO für den ›Lessons Learned‹-Prozess der gesamten 13 Jahre der Brigade unterstreicht den großen Nutzen des »sehr effizienten«, »robusten« und »hoch qualifizierten« Beitrags der SHIRBRIG für die UNMEE.<sup>13</sup> Die Vorteile des kohärenten Planungselements und der gemeinsamen Ausbildungsstandards traten deutlich zu Tage. Problematisch war jedoch die Tatsache, dass es nicht gelang, die komplette Brigadenstärke von 5000 Soldaten zu mobilisieren. Dies zeigte bereits nach dem ersten Einsatz der SHIRBRIG abermals die tiefe Kluft

Der Zusammenschluss von ausschließlich westlichen Staaten hatte zur Folge, dass Entwicklungsländer die SHIRBRIG als diskriminierende und polarisierende Aushebelung des universellen Charakters der UN kritisierten.

Die UNMEE war die erste und zugleich größte und herausforderndste Mission für die SHIRBRIG.

zwischen den Absichtserklärungen der Mitgliedstaaten und der Entsendung von Truppen. Als Folge dessen verlagerten die Stabsoffiziere des Planungselements den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf unterstützende Aktivitäten, bei denen sie nicht auf die volle Brigadenstärke angewiesen waren.

#### Unterstützende Maßnahmen

Während zwischen den Mitgliedstaaten und im Lenkungsausschuss nach dem Einsatz für die UNMEE bereits heftig über die Zukunft des SHIRBRIG-Konzepts diskutiert wurde, konzentrierten sich indes die Offiziere des SHIRBRIG-Planungselements besonders auf die Planungsunterstützung, die Beratung von Regionalorganisationen sowie die schnelle Verlegung und Bereitstellung von Hauptquartieren für UN-Missionen. Letzteres war und bleibt ein Schlüssel für das möglichst zeitnahe Einrichten einer UN-Mission: So lange das Hauptquartier, als Zentrum eines jeden Friedenssicherungseinsatzes, nicht umgehend nach Erteilung des Sicherheitsratsmandats aufgebaut ist, kann das Prinzip des »schnellen Eingreifens« in Konfliktgebieten nicht gewährleistet werden. Dieser Aspekt war auch eines der Kernanliegen Boutros Boutros-Ghalis, mit dessen Umsetzung er die Reaktionszeit der Vereinten Nationen bei Konflikten deutlich verringern wollte.<sup>14</sup>

In diesem Zusammenhang ist es wichtig hervorzuheben, dass die Offiziere des ständigen Hauptquartiers und Planungselements der SHIRBRIG nicht nur selbst als schnell verlegbares Missionshauptquartier (Rapidly Deployable Mission Headquarters – RDM-HQ) fungierten, sondern auch Konzepte zur Unterstützung der UN und regionaler Organisationen auf diesem Gebiet entwickelten. So baute die SHIRBRIG im September 2003 nach einer Anfrage des DPKO das Hauptquartier für die neu geschaffene Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) auf. Zusätzlich trug die SHIRBRIG auch maßgeblich zum reibungslosen Übergang vom Ende der Mission der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) zum Beginn von UNMIL bei. Das DPKO unterstrich später den Erfolg der SHIRBRIG, »insbesondere, da sie das Hauptquartier eingerichtet, die Einsatzpläne entwickelt und Vorbereitungen für die Truppenverlegung getroffen hat. Darüber hinaus hat die SHIRBRIG wichtige erste Verbindungen mit der liberianischen Übergangsregierung und den dortigen nichtstaatlichen Organisationen hergestellt«.<sup>15</sup> Dieser Beitrag für die UNMIL stärkte die gute Zusammenarbeit mit der ECOWAS, die bereits sieben Monate zuvor im Rahmen der Planungsunterstützung für die Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) ihre ersten Erfolge zeigte. Die SHIRBRIG unterstützte das DPKO und die ECOWAS bei der Planung und Vorbereitung der UNOCI und erstellte innerhalb von zehn Tagen die nötigen Planungsdokumente. Dies unterstrich nicht nur die

Effizienz der SHIRBRIG bei Planungsunterstützungen, sondern auch die Fähigkeit der effektiven Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen – eine Fähigkeit, die auch der intensiven Kooperation mit der AU zugute kommen sollte.<sup>16</sup>

#### Modell und Mentor für die Afrikanische Union

Im Jahr 2003 beschloss die AU den Aufbau der eigenen ASF. Das ambitionierte Ziel der AU ist es, in naher Zukunft fünf regionale Brigaden für AU-geführte oder in Kooperation mit UN-geführten Friedensmissionen bereithalten und im Ernstfall innerhalb von 15 bis 30 Tagen in eskalierende Konflikte eingreifen zu können. Damit wäre nicht nur ein entscheidender Schritt zur Stärkung eigener afrikanischer Kapazitäten getan, sondern auch ein wichtiger Beitrag zu Kofi Annans Konzept des »ineinandergreifenden Systems von Friedenssicherungskapazitäten«<sup>17</sup> geleistet: das heißt der Aufbau von afrikanischen Kapazitäten nach UN-Standards, die somit eine reibungslose Kooperation mit UN-Truppen ermöglichen. Die SHIRBRIG nahm hierbei von Beginn an eine Schlüsselrolle als Vorbild und Kooperationspartner ein. Wie bereits die AU-Generalstabschefs im ASF-Gründungsdokument anmerkten: »Das SHIRBRIG-Konzept dient als sehr gutes Modell für die subregionalen Brigaden hoher Bereitschaft«.<sup>18</sup> Nachdem die SHIRBRIG-Präsidentschaft Ende 2003 von den westafrikanischen Brigaden (ECOWAS-Brigade –

Die SHIRBRIG konzentrierte sich auf die schnelle Verlegung und Bereitstellung von Hauptquartieren für UN-Missionen.

**10** Siehe dazu zum Beispiel das Schreiben des jordanischen Botschafters bei den Vereinten Nationen in Namen der Bewegung der Blockfreien an die schwedische Präsidentschaft des SHIRBRIG-Lenkungsausschusses, 16.9.1999.

**11** Alain Le Roy, DPKO Answers to SHIRBRIG's Questionnaire on SHIRBRIG, Schreiben an das SHIRBRIG Lessons Learned Team, 23.3.2009, S. 5.

**12** Siehe auch International Peace Academy, Seminar on First Use of SHIRBRIG Highlights Key Lessons Learned, 14.7.2002, sowie SHIRBRIG, Lessons Learned Report, Juni 2009, S. 14–15.

**13** Siehe DPKO-Schreiben von Le Roy, a.a.O. (Anm. 11), S. 2 und 5.

**14** Siehe unter anderem »Progress Report of the Secretary-General on Standby Arrangements for Peacekeeping«, UN Doc S/1996/1067 v. 24.12.1996, Abs. 13.

**15** DPKO-Schreiben von Le Roy, a.a.O. (Anm. 11), S. 5.

**16** Für eine detaillierte Analyse der interinstitutionellen Zusammenarbeit der SHIRBRIG siehe Joachim A. Koops, Effective Interorganizationalism? Lessons Learned from the Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations (SHIRBRIG), in: Joachim A. Koops (Ed.), Military Crisis Management: The Challenge of Inter-organizationalism, Studia Diplomatica, 62. Jg., 3/2009, S. 81–89.

**17** Siehe »In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle«, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 112.

**18** African Union, Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff, Part II Annexes, Mai 2003, hier Annex E-6, Abs. 15.

Die SHIRBRIG war einer der wenigen kohärenten und neutralen Mentoren, die sich effektiv und bewusst auf die Vermittlung von UN-Standards ohne Hintergedanken konzentrierten.

ECOBRIG) und ostafrikanischen Brigaden (Eastern Brigade – EASBRIG) um Unterstützung gebeten wurden, entwickelte das Planungselement der SHIRBRIG ein umfassendes ›Programm zum Aufbau der Stärkung der Kapazitäten der Afrikanischen Union‹. Durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Offizieren des Planungselements und Offizieren der ASF (insbesondere EASBRIG) und dem hohen Maß an technischer Expertise trug die SHIRBRIG zwischen 2003 und 2009 maßgeblich zum Aufbau der afrikanischen Brigaden nach UN-Standards bei.<sup>19</sup> Durch konzeptionelle Entwicklung, Wissenstransfer, standardisiertes Training und zahlreiche gemeinsame Übungen wurde der Fortschritt der EASBRIG stetig vorangetrieben.<sup>20</sup> Hier zeigte sich der Innovationswert des ständigen Stabes der SHIRBRIG, der durch Kooperationsprogramme trotz nachlassendem Brigade-Engagement der Mehrzahl der Mitgliedstaaten weiterhin entscheidende Impulse zur Friedenssicherung geben konnte. Zwar gab und gibt es nach wie vor eine Vielzahl an internationalen und westlichen Akteuren, die auf bi- und multinationaler Ebene den Aufbau der ASF tatkräftig unterstützen – allerdings war die SHIRBRIG einer der wenigen kohärenten und neutralen Mentoren, die sich effektiv und bewusst auf die Vermittlung von UN-Standards ohne Hintergedanken konzentrierten.

### Misserfolge und der Beschluss zur Schließung

Die beachtlichen Erfolge der Brigade können jedoch nicht davon ablenken, dass praktisch mit dem erstem Einsatz der SHIRBRIG auch gleichzeitig das schleichende Ende der Organisation eingeläutet wurde. Die UNMEE, wie auch alle nachfolgenden fünf Friedenssicherungseinsätze, deckten mit schonungsloser Deutlichkeit das Kernproblem auf: Nicht ein einziges Mal wurde das eigentliche Hauptziel der UN-Truppe erreicht – nämlich den Vereinten Nationen innerhalb kürzester Zeit eine komplette 5000 Mann starke Brigade zur Verfügung zu stellen. Nach UNMEE, UNMIL und UNOCI trat Ende 2005 vor allem bei den beiden Missionen in Sudan immer deutlicher die Dysfunktionalität der SHIRBRIG als ›UN-Brigade‹ zutage. Obwohl das SHIRBRIG-Planungselement mit 17 Offizieren den Kern der UNAMIS bildete und erfolgreich für das DPKO Planung und vorbereitende Maßnahmen abschloss, fehlten abermals das Interesse, der Wille und die Kapazitäten der Mitgliedstaaten, sich mit voller Brigadenstärke an der Folgemission UNMIS zu beteiligen. Stattdessen bildete lediglich das SHIRBRIG-Planungselement das Hauptquartier und stellte den stellvertretenden Kommandeur sowie den Stabschef für die UNMIS. Spätestens ab diesem Zeitpunkt wurde für das DPKO ersichtlich, dass sie nicht mehr mit SHIRBRIG als Brigade rechnen konnten: Deren Mitgliedstaaten ka-

men schlichtweg ihren eigenen und selbst gesteckten Verpflichtungen nicht nach.

### Umorientierung der Mitgliedstaaten: Von UN zu NATO und EU

Ein entscheidender Faktor war hierbei ab 2001 natürlich auch die Beteiligung vieler europäischer SHIRBRIG-Nationen an den militärischen Interventionen in Afghanistan und Irak. Zusätzlich sagten ab 2004 die 16 EU-Länder unter den 23 SHIRBRIG-Nationen ihre Beteiligung an den EU-Battlegroups zu – damit beschleunigte sich auch der seit Ende der neunziger Jahre andauernde Prozess der Interessenverlagerung vieler westlicher Staaten weg von UN-geführten Missionen, hin zu EU- und NATO-geführten Operationen. Im Fall der skandinavischen Länder ist der radikale Bruch dennoch überraschend, da sie traditionell starke UN-Befürworter waren. Finnland, Norwegen, Schweden und sogar das SHIRBRIG-Gründerland Dänemark schlossen sich zusammen, um bereits im Mai 2008 nachdrücklich auf die Schließung der SHIRBRIG zu bestehen.<sup>21</sup> Während Dänemark sich, unter der damaligen Regierung von Anders Fogh Rasmussen, stärker der NATO zuwandte, investierten die übrigen drei skandinavischen Länder mehr Ressourcen in die Gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GSVP) und die ›Nordic Battlegroup‹ der Europäischen Union. Besonders vehement vertrat Schweden den Standpunkt, dass nun »andere Foren sich besser für die weitere Unterstützung der Vereinten Nationen eignen«. <sup>22</sup> Auch bestanden die skandinavischen Länder darauf, das Programm zur Unterstützung der Afrikanischen Union nicht mit der SHIRBRIG weiterzuführen, sondern mit einer neu geschaffenen multinationalen Organisation der vier Länder.<sup>23</sup> Erste Erfahrungen zeigen jedoch, dass sie die Lücke, die die SHIRBRIG in Afrika hinterlassen hat, bisher kaum zu schließen vermögen. Auch die Battlegroups der Europäischen Union haben sich bisher nicht als erfolgreiche Alternative zur SHIRBRIG durchsetzen können – plagt sie doch nun dasselbe Problem der Kluft zwischen Zusagen auf dem Papier und tatsächlicher Einsatzfähigkeit.

### Rivalitäten zwischen Partnern

Paradoxerweise trug auch jene Institution zur Schließung der SHIRBRIG bei, die von Beginn an am engsten mit ihr zusammengearbeitet hatte: Obwohl das DPKO selbst die SHIRBRIG um Planungsunterstützung bat, wurden die SHIRBRIG-Planer ab 2005 eher als Konkurrenz betrachtet. Rivalitäten zwischen Bürokratien sind nichts Neues im UN-System, hätten jedoch durch die Schaffung eines direkten Liaison-Mechanismus abgefedert werden können. Doch der Vorschlag Österreichs, das bereits im Jahr 1999 drängte, den Posten eines ständigen SHIRBRIG-Verbindungsoffiziers beim DPKO einzurichten, wurde wiederholt von der Mehrheit der Mitgliedstaaten abge-

Nicht ein einziges Mal wurde das eigentliche Hauptziel der UN-Truppe erreicht – nämlich den Vereinten Nationen innerhalb kürzester Zeit eine komplette 5000 Mann starke Brigade zur Verfügung zu stellen.

lehnt – zu sehr befürchteten die Staaten eine Unterhöhlung der Rolle des Lenkungsausschusses sowie der Kontaktgruppe und damit der einzelnen Botschafter und Militärattachés der Mitgliedstaaten in New York. Dieser Missstand wurde der SHIRBRIG vor allem in den letzten Jahren zum Verhängnis, in denen es enge Absprachen mit dem DPKO bedurft hätte, um das Organisationskonzept den neuen Realitäten anzupassen. Am 20. November 2008 beschloss der Lenkungsausschuss mit nur einer Gegenstimme die Auflösung der SHIRBRIG zum 30. Juni 2009.<sup>24</sup> Gleichzeitig beauftragten sie das Planungselement, einen umfassenden ›Lessons Learned‹-Prozess durchzuführen um ›Wissen und Erfahrungen der SHIRBRIG zu bündeln und zum Nutzen der Mitgliedstaaten und aller Organisationen, die sich in der Friedenssicherung engagieren, weiterzureichen‹.<sup>25</sup>

### ›Lessons Learned‹: verpasste Chancen, unwillige Staaten

Der Erfahrungsschatz und die kollektive Expertise der SHIRBRIG bleiben in vielerlei Hinsicht einzigartig. Umso schwerer wiegt, dass dieses Wissen nicht angemessen für neue Foren und Vorhaben genutzt wurde. Bereits im Sommer 2004 empfahl der Rat der Europäischen Union, den EU-Staaten, die auch gleichzeitig SHIRBRIG-Mitglieder waren, das Wissen und die Erfahrung der Brigade für die Stärkung der EU-Battlegroups und der EU-UN-Kooperation auf dem Gebiet der Friedenssicherung einfließen zu lassen.<sup>26</sup> Gleichzeitig wurde von beiden Seiten wiederholt zum Erfahrungsaustausch zwischen EU und SHIRBRIG aufgerufen, um Synergien zu nutzen und gemeinsame Missionen zu ermöglichen. Beidem wurde bedauerlicherweise nicht nachgegangen. Weitaus verwunderlicher jedoch war das mangelnde Interesse der Mitgliedstaaten an dem von ihnen selbst angeordneten Evaluierungsprozess aller Aktivitäten und Erkenntnisse, die sich während des Wirkens der SHIRBRIG angesammelt hatten. Dem Planungselement wurden hierzu, außer einem externen Nachwuchswissenschaftler, keine weiteren Ressourcen für die gesamte Evaluierung zur Verfügung gestellt. Von den 23 Mitgliedstaaten und Beobachtern beantworteten lediglich zwei Länder die ›Lessons Learned‹-Evaluierungsfragebögen. Die bisher einzigartige Multinationale Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft wurde somit selbst in ihrer letzten Phase ein multinationales Projekt der verpassten Chancen. Für den Aufbau alternativer Foren, Organisationen und Arrangements, die das Ziel der langfristigen Unterstützung der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union verfolgen, ist eine intensive Beschäftigung mit den Erfolgen, Misserfolgen und Lehren aus 13 Jahren SHIRBRIG unabdingbar.<sup>27</sup> Trotz mangelnder Unterstützung der Mehr-

zahl der Mitgliedstaaten gelang es dem Planungselement, innovative, effektive und weitreichende Beiträge zur Friedenssicherung zu leisten. Betrachtet man die rund einhundert Jahre der erfolglosen Versuche, ein ähnliches Friedenssicherungsinstrument ins Leben zu rufen, so kann man nur bedauern, dass sich nicht mehr Befürworter gefunden haben, um die SHIRBRIG mit Geduld und Weitsicht zu verbessern, anstatt sie überhastet, leichtfertig und vermutlich unwiederbringlich aufzulösen. Für die Zukunft der effektiven Friedenssicherung und des schnellen Eingreifens hinterlässt das Ende der SHIRBRIG einen bitteren Nachgeschmack und eine Reihe unangenehmer, offener Fragen. Fest steht jedoch: Die Brigade, die – aller Schwächen und Problemen zum Trotz – der Verwirklichung des Ideals einer ständigen ›UN-Armee‹ von allen bisherigen Versuchen am nächsten kam, wird auf lange Sicht in vielerlei Hinsicht schwer zu ersetzen sein.

Es ist bedauerlich, dass sich nicht mehr Befürworter gefunden haben, um die SHIRBRIG zu verbessern, anstatt sie vermutlich unwiederbringlich aufzulösen.

19 Siehe Christof Tatschl, SHIRBRIG's Support to the African Standby Force: A View from Practice, in: Koops (Ed.), a.a.O. (Anm. 16), S. 91–97.

20 Siehe Joachim A. Koops, Training Foreign Troops: Lessons Learned from SHIRBRIG's African Capacity-Building Scheme, Paper Presented at the International Studies Association (ISA) Annual Convention, 17.–20. Februar 2010, New Orleans.

21 Vgl. Protokoll der 32. Sitzung des SHIRBRIG-Lenkungsausschusses, 19.–21. Mai 2008, Høvelte, Dänemark.

22 Vgl. Statement from Denmark, Finland, Norway and Sweden Concerning the Future of SHIRBRIG, Juni 2008.

23 Die nordischen Länder gründeten in Nairobi hierfür den ›Nordic Advisory and Coordination Staff‹ (NACS), der den Kapazitätenaufbau für EASBRIG weiterführen soll.

24 Protokoll der 33. Sitzung des SHIRBRIG-Lenkungsausschusses, 18.–20. November 2008, Høvelte, Dänemark.

25 Public Statement on SHIRBRIG, Anhang zum Protokoll der 33. Sitzung des Lenkungsausschusses, a.a.O. (Anm. 24).

26 Council of the European Union, EU-UN Co-operation in Military Crisis Management Operations, Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration, Brüssel 2004, Abs. 8.

27 Ein Versuch, die SHIRBRIG-Expertise weiter für zukünftige Arrangements zu nutzen, wird derzeit vom Brüsseler Think Tank ›Global Governance Institute‹ (GGI) unternommen, zu dessen Gründern der ehemalige Stabschef der SHIRBRIG gehört.